

超高齢地域における社会問題と社会政策に関する実証的研究

高 橋 憲 二
(保育学科)

Verifiable Study on Social Issues and Social Policy in the
Regions with Excessively High Ratio of Older Population

Kenji Takahashi

キーワード：限界集落 高齢者生活調査 社会政策

1. 戦後における過疎地域の歩みと過疎対策

1945年 敗戦。食糧難が続く。
1955年 燃料革命で、木炭や薪の需要低下。高度経済成長始まる（～74年）。
1960年 農作業機械化で役牛が姿を消し始める。
1963年 「38豪雪」で拳家離村に拍車がかかる。
1964年 木材輸入の自由化開始。以後段階的に関税引き下げ。
1970年 過疎法制定。コメ減反政策開始。
1974年 オイルショック。低成長へ。
1988年 日米、牛肉・オレンジ輸入自由化に合意。
1993年 冷害でコメ凶作、タイ米など緊急輸入。バブル経済の崩壊。ウルグアイラウンド交渉合意、コメ市場の部分開放など決まる。
2000年 中山間地域等直接支払制度スタート。
2001年 WTO新ラウンド開始。平成の大合併本格化（～05年）。

(1) 第1次過疎時代の過疎地域と過疎対策

1955年以降、日本経済の高度成長の過程で、農山漁村を中心とする地方の人口が急激に大都市に流出した結果、地方において一定の水準や地域社会の基礎条件の維持が困難になるなど深刻な問題が生じた。いわゆる第1次過疎時代である。特に北海道、東北、中国、九州からの人口流出現象が顕著であった。流出入口は、京浜・中京・京阪・瀬戸内地帯という重化学工業地帯を中心とする地域に集中した。1973年の第一次石油ショックまで人口流出は続いた。人口減少に起因する地域社会の諸問題に対処するため、1970年に過疎地域対策緊急措置法が制定され、1980年には過疎地域振興特別措置法が制定されたのである。こうした国による過疎対策諸法の制定期を第一次過疎対策期（1970年代から1980年代）として位置づけることができる。

1965年から1980年にかけて変貌する日本の過疎地域を生活調査手法で検討した「現代日本の山村生活^{注1)}」によれば、過疎地域における生活問題を、

1970年の調査をもとに「総じてこれは産業、生活、生活環境全般にわたる山村としての後進性をいかにすみやかに克服するかの問題、いいかえれば僻地性の解消が重大問題だった」ととらえている。また、1980年の同様の調査からは、過疎地域の農業生産力の低下や生計維持のための雑多な公用労働依存の進行を背景に、「山村なるが故の問題とあわせ都市的性格の実現維持にかかわる問題との重畳としてあらわれるところに特徴がある」としている。「現代日本の山村生活」は、国の第一次過疎対策ではいっこうに解決されず、取り残されてきた過疎地域の住民生活実態を示しているといえる。

(2) 第2次過疎時代の特徴

1970年代から1985年頃までが第2次過疎時代とされる。第1次との相違点は、都道府県レベルでも、市町村レベルでも人口減少が続いた第1次過疎時代に対し、第2次過疎時代は市町村レベルでの人口減少の継続に対し、都道府県レベルでは人口増加に転じた点である。これまで吸引源となっていた東京で人口減が始まるとともに、各地方都市が主な吸引源となったことが特徴である。

(3) 第3次過疎時代と過疎地域自立促進法

1986年以降は再び都道府県レベルでも市町村レベルでも人口減少が進行する。まさに第3次過疎時代といえる。この特徴は、北海道、東北、中・四国、九州の各地方での人口流出が再び顕在化するとともに、高度経済成長期の先導的・機軸的な人口吸収地域であった東京に加え、大阪でも人口減少化が始まったことである。

この間、低経済成長という経済基調への変化の基で、社会福祉・社会保障政策の原理原則の改変を含む「規制緩和」が展開される。具体的には消費税の導入、年金・保険水準の実質的低下、教育費の国民負担増など、国民生活の不安定化が促進され、日本の経済構造転換が進められたのである。また、過疎地域における生活の基礎的条件の整備と地域の自立促進のために、当該地方公共団体自らの自主的努力を求め、1990年に過疎地域自立促進特別措置法が制

定された。自立促進法に基づき国においても財政、金融、税制等総合的な支援措置が講じられてきている。また、過疎化の防止と集落機能の維持のために「生産機能」と「その他」の集落維持機能の弱体化に対する対策も講じられてきた。

その主な対策の具体的な柱は、若夫婦、就学児童世帯、あとつぎのいる世帯の減少を防止する対策、Uターン、Iターン、新住民が入ってくるような対策、基幹的な農林業での収益悪化に対する対策、耕作放棄地・施業放棄林の増加防止対策、外部就労依存の対策、65歳以上高齢者を50%以下に下げる対策、村祭りや伝統芸能などの担い手づくり対策である。こうした従来の対策で果たして成果が上がっているのだろうか。

(4) 危機的状況にある過疎地域

総務省の「平成16年度版過疎地域の概要^{注2)}」(以下「概要」とする)によれば、「社会減の幅は縮小、自然減の幅は拡大している」としている。また、「概要」では過疎地域の人口構成を、全国と比較し20年以上先行した高齢社会となっているとしている。

社会動態・自然動態の同時的マイナスは、「高齢化の進行に加えて出生者数そのものが少なくなって世代交代が出来ないという絶対的な人口減少の時代、地域の担い手そのものが存在しなくなるという厳しい時代に入った」とし、「これがさらに進めば、人口減少 集落の自然消滅 自治体そのものの消滅、という状況になりかねない」と警告を発している研究者もいる。過疎地域自立促進法が過疎地域の人口減少に歯止めをかけられなかったどころか、過疎地域の集落崩壊という危機的状況に対してもなんら効果的対策を持ち得なかったのである。

「概要」では、「過疎地域の財政力はきわめて脆弱、産業・雇用は全国に比較して依然格差が見られる」としている。

過疎地域を抱える県レベルでは、在宅離農、農耕地の放棄や管理放棄林の拡大による農林業での収益悪化、外部就労への依存進行、伝統的産業衰退、山菜取りなどの減少など過疎地域の「生産機能」の低下は深刻な問題として受け止められている。また、

集落機能（集落のもつ資源管理機能、生産補完機能、生活扶助機能）が不全状態に陥り、機能維持困難に至る集落が増えている。

「概要」では、水道普及率の格差、市町村道整備水準の格差、福祉医療の格差、教育施設の格差など全国の整備率との格差を示している。

このように総務省の「概要」を見る限り、集落崩壊は一層増加する傾向にあり、過疎地域の少子化・高齢化は衰えを知らない急速な速度で進行している。

過疎地域は未だに社会資源整備比率がきわめて低いと言わざるを得ない。集落移転や再編、またUJIターン者・交流居住に期待を持たせるためには少なくとも、安心して生活できる生活基盤の整備と医療・教育・福祉施設整備が前提となろう。

先に見た国土省による対策（過疎地域自立促進特別措置法1990年）では、「過疎地域の再生」にかかる対応策が示されたが、しかしその効果は全く現れていなく、再生にはほど遠い実態である。

2. 過疎地域等における集落の実態

国土交通省はこのほど「平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」をまとめ2007年2月に中間報告を、8月に最終報告を発表した^{注3)}。(以下「平成18年度現況把握調査」とする)これによれば、全国の過疎地域にある約62,000集落の内、4%強にあたる2,641集落が高齢化などで消滅する可能性がある。内、422集落は、10年以内に無くなる可能性があるという。地域別では中国、四国が多く、いずれも500集落近くが消滅の危機を迎えている。同様の調査は、1999年にも実施されており、その時は、消滅の可能性のある集落は2,109集落だった。また前回調査時点から今までに実際に消滅した集落は、当時、消滅の可能性が指摘されていなかった集落も含めて191集落であった。消滅原因としては、住民の転居や死去などによる「自然消滅」が57%で最も多く、「公共工事による集団移転」が20%と続いている。

前節で示したように、これまで三次にわたって地域の過疎化が進展してきたといわれている。1995年

以降から限界集落化や集落消滅危機が声高に叫ばれており、2000年代に入り集落の崩壊は一層拍車がかかっている。これは第4次過疎時代の到来ともいえるのではないか。

3. 限界集落住民生活調査の目的

「限界集落というのは、量的には65歳以上の人口が集落の半数を超えている集落^{注4)}」である。その行き着く先は集落消滅である。集落は自治的共同的な自律的社会集団という側面と同時に、集落間の共同や地区・町村自治体・県の協力や支援という集落外の社会関係で支えられている側面がある。限界集落においてはこの2つの側面が今後の集落再編や自律的發展にかかわる重要視点であるといえる。これまでの研究はいわば集落外部の福祉基盤と集落のかかわりを整理したにすぎない。本研究は、集落住民の生活実態調査を通して、集落内部からの自律的發展、再編の大きな流れの中で集落形態維持に必要な要素を探り、住民の福祉の生活を確保するための方策を検討するものである。

4. 調査の対象と方法

対象となる限界集落の世帯数と住民数

島根県大田市温泉津町湯里地区6集落の全戸調査
(62世帯130名) 2006年8月実施

島根県浜田市金城町美又地区2集落の全戸調査
(33世帯62名) 2007年8月実施

限界集落に至る経緯と環境の変化について次の内容を把握する

a、限界集落の定義 b、限界集落に至る経緯
c、対象市町村の現状（地理、産業、交通、生活、福祉、住民組織、合併問題等） d、対象限界集落の現状（世帯構成、交通・地理、就業、生活、福祉、住民組織）

集落全戸調査の実施（各戸聞き取り調査）

住民懇談会の開催

調査結果の分析

調査研究報告書の作成と調査結果報告会の開催

5. 項目別調査結果と分析

(1) 調査対象地域の高齢化状況

大田市温泉津町湯里地区の高齢化率

2005年9月30日現在の温泉津町内行政区別人口によれば湯里地区は全17集落、721人、315世帯、65歳以上高齢者317人、高齢化率43.97%である。

今回調査の湯里地区6集落の高齢化率

野田集落 13人、8世帯、65歳以上高齢者10人、
高齢化率76.92%

西垣内集落 37人、15世帯、65歳以上高齢者12人、
高齢化率32.43%

願成寺集落 16人、8世帯、65歳以上高齢者10人、
高齢化率62.5%

郷集落 36人、18世帯、65歳以上高齢者10人、
高齢化率55.56%

老原集落 19人、8世帯、65歳以上高齢者8人、
高齢化率42.11%

矢滝集落 9人、5世帯、65歳以上高齢者8人、
高齢化率88.89%

6集落合計 130人、62世帯、65歳以上高齢者68人、
高齢化率52.3%

浜田市金城町美又地区の高齢化率

2007年8月1日現在の金城町内行政区別人口によれば美又地区 全32集落、1,481人、542世帯、65歳以上高齢者517人、高齢化率34.9%

今回調査の美又地区2集落の高齢化率

植松集落 47人、18世帯、65歳以上高齢者25人、
高齢化率53.19%

新原集落 33人、15世帯、65歳以上高齢者18人、
高齢化率54.55%

(2) 項目別調査結果と分析

世帯構成と高齢者

a、湯里地区6集落の世帯構成と高齢者

表1：湯里地区世帯構成

集落名	世帯数	老人独居	老人夫婦	老人と子供	老人夫婦と子供	老人含む三世代	夫婦	夫婦と子供	独居	不明
野田	8	2	3	2	0	0	0	0	1	0
西垣内	13	4	1	1	0	3	0	3	1	0
願成寺	8	3	1	0	0	1	0	1	0	2
郷	15	6	5	0	1	2	0	0	1	0
老原	6	0	1	1	0	2	2	0	0	0
矢滝	4	0	3	0	0	0	0	0	1	0
合計	54	15	14	4	1	8	2	4	4	2

調査対象世帯数は54世帯、不在のために2世帯の世帯構成は不明であった。

独居老人世帯数は15世帯、27.7%である。

野田集落 80歳(女) 83歳(女) 西垣内集落 71歳(女) 76歳(女) 76歳(女) 77歳(女) 願成寺集落 83歳(女) 84歳(女) 76歳(女) 郷集落 97歳(男) 70歳(女) 83歳(女) 入院中のため年齢不明(女) 不在のため年齢不明(男) 78歳(男)

老人独居世帯には家族介護能力は全くないといえる。そうした意味からも老人独居世帯は家族介護限界点にあるといえる。

老人夫婦世帯は14世帯、25.9%である。

野田集落 78歳・73歳 87歳・85歳(妻は入院中) 82歳・75歳 西垣内集落 78歳・74歳 願成寺集落 78歳・74歳 郷集落 73歳・70歳 夫障害者のために未調査 88歳・81歳(妻は要介護2) 65歳・妻の年齢不明 78歳・76歳(夫身障手帳2級) 老原集落 79歳・73歳 矢滝集落 75歳・70歳 70歳・60代後半 81歳・77歳

老人夫婦世帯の家族介護力は極めて低い。85歳の妻は入院中の為に87歳の夫が独居を続けている

ケースや、81歳の妻（要介護2）を88歳の夫がヘルパー派遣などを受けて老々介護しているケース、また、夫が障害者で妻が介護しているケースなど、危機的状況の老人夫婦世帯が4ケース含まれている。妻や夫の介護負担は極めて重く、在宅介護を維持できる状態ではない。そうした意味からも、老人夫婦世帯は家族介護限界点にあるといえる。老人と子どもの二人暮らし世帯は4世帯、7.4%である。

野田集落 78歳（母）・不明 84歳（父）・56歳（不明） 西垣内集落 78歳（母）・45歳（息子） 老原集落 85歳・不明

同居の息子の介護能力は極めて低い。また、娘であっても日中は就労しており介護能力は低い。従って、老人と子どもの同居世帯は、家族介護限界点にあるといえる。

老人夫婦と子どもの同居世帯は1世帯、1.8%である。老人を含む三世帯同居世帯は8世帯、14.8%である。

65歳未満夫婦世帯は2世帯、3.7%である。65歳未満夫婦と子どもの同居世帯は4世帯、7.4%である。65歳未満独居世帯は3世帯、5.5%である。老人を含む世帯が43世帯で調査世帯数の82.6%をしめる。

b、美又地区2集落の世帯構成と高齢者

表2：美又地区世帯構成

集落名	世帯数	老人世帯									65歳未満世帯		施設入所
		老人独居	老人夫婦	老人のみの世帯	老人と子どもの世帯	老人夫婦と子ども	老人夫婦と子供	老人含む三世帯同居	老人含む四世代同居	夫婦	夫婦	夫婦	
植松	17	3	3	1	2	2	1	1	1	1	0	0	1
新原	13	2	4	0	0	2	0	1	1	0	3	0	0
合計	30	5	7	1	2	4	1	2	2	1	3	0	1

新原集落では不在の老人夫婦世帯が1件あった。（本表に算入済み）

老人独居世帯（5世帯）、16.6%である。

植松集落 74歳（男） 86歳（女） 82歳（女） 新原集落 89歳（女） 82歳（女）

老人独居世帯には家族介護能力は全くないといえる。また、本人が重介護を必要とする状態に陥った場合は、施設入所が唯一の選択肢とされ、集落外に転居することとなる。

そうした意味からも、老人独居世帯は家族介護最限界点にある世帯と位置づけられる。

老人夫婦世帯（7世帯）、23.3%である。

植松集落 82歳（夫）72歳（妻）ともに通院加療中 73歳（夫）69歳（妻）夫通院中 74歳（夫）74歳（妻）夫要介護5であり退院したばかり。妻の介護負担は極めて重い。

新原集落 71歳（夫）70歳（妻）夫婦で移送・付添ボランティア 77歳（夫）77歳（妻）ともに通院加療中 76歳（夫）74歳（妻）妻は認知症にて介護サービス利用中、夫の介護負担は極めて重い 81歳（夫）77歳（妻）

老人夫婦世帯の家族介護力は極めて低い。植松集落及び新原集落に見られる事例の通り、妻及び夫の介護負担は極めて重く、在宅介護を維持できる状態ではない。そうした意味からも、老人夫婦世帯は家族介護限界点にあるといえる。

老人のみの世帯（1世帯）、3.3%である。

植松集落 86歳（弟）91歳（姉）姉は通院加療中

姉弟ともかなり高齢のため介護能力があるとはいえない。そうした意味からも、この世帯は家族介護限界点にあるといえる。

老人と子どもの世帯（2世帯）、6.6%である。

植松集落 83歳（母）47歳（息子）母は要介護2。町内在中の2人の娘が分担介護中。同居の息子の介護能力は極めて低い。 84歳（母）59歳（息子）息子の介護能力低い。

施設入所のため居住していない世帯は1世帯。家族が病院入院もしくは施設入所している世帯は3世帯ある。

c、高齢化と介護限界

温泉津町湯里地区の6限界集落では独居老人と老人夫婦世帯が29世帯53.7%を占める。老人と子どもの二人暮らし世帯を含めると33世帯61.1%をしめ、家族介護能力限界点にある。また、金城町美又地区の植松・新原両集落における独居老人・老人夫婦・老人のみ・老人と子どもの各世帯は合計15世帯で全世帯数の50%に相当し、家族介護能力が限界点に達していると推察される。限界集落における高齢者世帯はそのすべてで家族介護能力が限界点に達しており、社会的介護の提供や準備を必要とする。

高齢者の収入源は年金

a、湯里地区6集落の高齢者と主な収入源

表3：湯里地区主な収入

集落名	世帯数	主な収入源			不明
		年金	給与	その他	
野田	8	7	1	0	0
西垣内	13	10	3	0	0
願成寺	8	5	0	1	2
郷	15	10	0	0	5
老原	6	4	2	0	0
矢滝	4	3	0	0	1
合計	54	39	6	1	8

不明は調査拒否2世帯、不在3世帯、不明2世帯、入院中1世帯であった。

年金収入は39世帯（すべて老人世帯）、72.2%である。

給与収入は6世帯（5世帯は65歳以下世帯1世帯のみ老人同居世帯）で11.1%である。

その他収入は1世帯（65歳以下世帯預金取り崩し）で1.8%である。

老人世帯は年金が収入源となっている。年金額は老齢基礎年金（月額27,000円程度）が多く、年額30万円に満たない独居老人世帯もある。独居老人世帯では一般的に年間70万円の年金だけで生活している。老人夫婦世帯でも年間140万円に満たない。

独居老人世帯15世帯、老人夫婦世帯14、障害者を

持つ世帯1、老人と子どもの二人暮らし世帯4の計34世帯63%が経済的困難性を抱えている世帯と推察される。

b、美又地区2集落の高齢者と主な収入源

表4：美又地区主な収入

集落名	世帯数	老人の主な収入源			
		年金	生活保護	給与・賃金収入	その他
植松	17	15	1 (60歳)	0	1 (施設入所)
新原	13	9	0	3 (65歳未満)	1 (不在・年金?)
合計	30	24	1	3	2

新原集落に、65歳未満夫婦世帯で夫が障害者福祉年金受給、夫婦でアルバイト収入の世帯があった。（表では給与・賃金収入としている）

老人はすべて年金を受給。給与賃金収入は65歳未満の者で構成された老人のいない世帯である。

生活保護受給世帯1、60歳の独居世帯。通院・買い物等医療生活支援に必要な拠点までの交通手段整備を訴えている。灯油代金の値上がり厳しい。台所の修繕費の捻出が出来ない等。

老人のすべては国民年金を受けている。年金額は老齢基礎年金（月額27,000円程度）が多く、年額30万円に満たない独居老人世帯もある。

65歳未満夫婦世帯であるが、夫は精神分裂病のため通院加療中、障害者年金と夫婦のアルバイト収入で生活している世帯が1世帯あった。また、老人夫婦と娘の同居世帯1は娘がパート賃金収入のため経済的困難性を抱える世帯といえる。

従って、経済的困難性を抱えている世帯は生活保護世帯1、世帯主が障害者の世帯1、独居老人世帯5、老人夫婦世帯7、老人のみ世帯1、老人と子ども世帯・老人夫婦と子ども世帯4の合計19世帯、63.3%が経済的困難性を抱えている世帯と推察される。

c、高齢者と経済的困窮

湯里地区6集落の生活圏は大田市に属する。市役所や病院は大田市にある。約15キロ離れており、病院へは湯里駅からバスもしくはJRを利用して

大田市に向かう。個人医院や役場支所は温泉津地区にある。約10キロがなれており、湯里駅からバスもしくはJRを利用する。湯里駅周辺には公民館、日用品販売店、農協支所、郵便局など生活関連施設があるが、集落から湯里周辺まで約3～5キロ離れており、しかも狭い急坂な道路のため、老人は交通機関がなくては外出は不可能な状態である。大田市までタクシーでは往復1万円、温泉津までは5千円以上必要となる。

願成寺、野田、西垣内、矢滝などの集落では簡易水道はなく、各戸で水を引いている。激しい風雨の後は落ち葉が重なり水源場は使用不能になる。老人にとって修理は辛い仕事である。山水を引く管理費は当然自己負担となり、一定の補修費が必要となる。

願成寺集落8世帯の内、自家用の米を栽培しているのはわずか1世帯のみである。他の世帯は田畑を高齢のため放棄している。従って鳥獣被害が激しく、その管理は困難を極める。少ない年金生活ではあるが、出費は米・野菜・日用品から電気代・ガス代に至るまでかさんでくる。

金城町美又地区2集落の生活圏は江津市に相当する。通院・買い物等医療や生活に必要な拠点まで8キロから10キロはなれており、バスの通う5キロ先の跡市まで歩くかタクシーを利用する。江津までタクシー利用往復1万円必要で現金支出となる。

介護保険制度の改定により在宅サービス利用に定額負担が導入され、利用回数の低い世帯では割高となった。また、1割負担も現金支出となり負担感が増している。

光熱水費（電気代・簡易水道維持費・ガス灯油代）などの現金支出負担は大きい。また、社協会費、老人会費、近隣の冠婚葬祭時のつきあい費など、現金支出も当然負担しなくてはならない。

湯里地区6集落34世帯と美又地区2集落19世帯の計53世帯、63.1%が経済的困窮性の高い世帯といえる。限界集落では全世帯数の2/3超に相当する。

他出子

a、湯里地区6集落の他出子

表5：湯里地区他出子

集落名	世帯数	他出子がある世帯	不明
野 田	8	8	0
西 垣 内	13	9	4
願 成 寺	8	5	3
郷	15	11	4
老 原	6	6	0
矢 滝	4	3	1
合 計	54	42	12

他出子がいる世帯は42世帯78%である。不明内訳は12世帯（調査拒否2、不在4、調査不能1、入院1、不明4）。

他出先は島根県大田市、島根県内、広島県内、近畿地方が多い。

b、美又地区2集落の他出子

表6：美又地区他出子

集落名	世帯数	他出子がある世帯	
		他出子あり	不明
植 松	17	14	0
新 原	13	9	1（不在）
合 計	30	23	1（不在）

他出子のいる世帯は23世帯で、75%に相当する。

他出先は、広島県・島根県が多く、続いて近畿地方となっている。

c、高齢者の福祉課題と他出子

湯里地区6集落、美又地区2集落の計8集落における他出子のいる世帯総数は65世帯77.2%であった。ただし不明世帯数14世帯においてもそのほとんどに他出子がいることが推察される。

廃屋や荒廃林、荒廃耕作地がめだつ。残された土地や山林・農耕地をどのように受け継ぐのが課題である。

不在地主化にともない、高齢者の様々なストック

(文化的・精神的・物質的)をどのように地域に受け継ぐか課題である。

共有財・共同財としての山林・田畑をさらに概念的に拡大し、残った集落民と他出子が共同で保存・維持・管理する方策の検討が求められている。

高齢者と福祉サービス

a、湯里地区 6 集落の高齢者と福祉サービス

表 7：湯里地区福祉サービス

集落名	世帯数	サービス受給		不明
		介護サービス	その他サービス	
野 田	8	0	5	0
西 垣 内	13	1	7	0
願成寺	8	2	1	2
郷	15	3	2	4
老 原	6	1	0	0
矢 滝	4	0	0	1
合 計	54	7	15	7

介護サービス受給世帯は 7 世帯、12.9%である。妻が入院中と本人（女）が入院中の 2 ケースがあるが、介護保険関連施設入所中という事例は聞かなかった。西垣内集落では、週一回デイサービスに通所。願成寺集落では家事援助型のヘルパー派遣 1 世帯と、デイサービス通所（要支援 2）である。いずれも独居老人。郷集落では 97 歳男性がヘルパーの派遣を受けていた足が不自由なため家事援助を受けている。また、78 歳男性が同じくヘルパー派遣と給食の配食サービスを受けている。いずれも独居老人である。また、妻が要介護 2 で夫が介護者の世帯では在宅介護サービス（ヘルパー派遣とデイサービス通所）を利用している。老原集落では老人と息子の世帯であるがヘルパー派遣を受けている。

その他サービス（ミニデイサービスや給食サービスなど）受給世帯は 15 世帯、27.7%である。野田・西垣内の集落にはミニデイが行われており積極的参加が見られるが、他の集落では不参加やミニデイの未実施がみられる。特に矢滝集落や願成寺集

落は他の集落とは離れており、戸数も少ないためにミニデイの開催方法や交通手段を検討する必要がある。

福祉サービスを全く受けていない世帯は 27 世帯、50%であった。集落間が狭隘な坂道や地理的に離れているために福祉サービスを受けにくい状況にあることが窺える。

b、美又地区 2 集落の高齢者と福祉サービス

表 8：美又地区福祉サービス

集落名	世帯数	サービス受給			
		サ在 Ⅰ宅 ビ介 ス護	サ施 Ⅰ設 ビ介 ス護	福 祉 サ ー ビ ス の 他 の 不 明	不 明
植 松	17	4	2	2	0
新 原	13	4	1	5	1 (不在)
合 計	30	8	3	7	1 (不在)

施設サービス利用者は植松集落にて 1 世帯あり、自宅は不在のままである。同じ集落の 98 歳（男）は老人保健施設に入所中、妻は在宅で独居となっている。要介護 1 で訪問看護とヘルパーのサービス受給中だが 4 日前から、腰が痛く動けない状態。介護者もいなく孤立感は増している。新原集落の 87 歳（男・要介護 4）は一昨年から老人保健施設に入所している。自宅には娘夫婦が（夫 71 歳妻 70 歳）があり、自宅介護の困難性を話していただいた。同じ新原集落では浜田の病院退院後近隣に施設入所先がなく広島県の大朝の病院に入院している 80 歳（女）の方がいる。浜田市内では介護保険関連施設への待機者は 70 名を越えるという。従って、両集落では施設介護サービス受給世帯は 3 世帯。治療と介護のために病院入院世帯は 1 世帯である。

在宅介護サービスは社協経営のさんあいホーム（ケアマネ及びヘルパー派遣とデイサービス）を利用する世帯が 8 世帯ある。江津の訪問看護を利用する世帯が 2 世帯ある。浜田のヘルパー派遣事業を利用する世帯が 1 世帯ある。総じて在宅サー

ビスの利用については評価されているが、デイサービスの利用回数が少ないこと、民間のホームヘルプ派遣への不満、介護保険以前のヘルパーによる声かけ訪問の復活を望むこと、入浴サービスの充実など要望がでている。現在の金城町での在宅サービスでは要介護3～5までの重度者（植松集落に1世帯）は在宅継続は難しいと考えられる。また、新原集落では認知症の妻を夫が介護している世帯があり、在宅介護の限界点に達している世帯と考えられる。金城町内では重度者の在宅ケースはなく、短期入所を何回もつないで施設入所待機をしている。

その他サービスは いきいきサロン利用は新原集落5世帯、植松集落2世帯の7世帯である。植松集落の2世帯は現在では利用していない。また、食事サービスもあったが現在は行っていないという。外出支援では美又診療所まで通院支援のバスが両集落に来る。浜田・江津まで通院バスを希望する。生活支援で自家用車を使いボランティアが外出支援を行っている。利用実態は把握できていないが、車を所有しない老人夫婦や独居老人世帯が利用している。

月々の費用負担がかかることを理由に緊急通報装置をとりやめた世帯が2世帯あった。

日常生活支援（外出支援・買い物・掃除・草取り・緊急時対応等）の限界点に達している世帯は老人独居世帯5、老人夫婦世帯の内では車を保有しない世帯3あった。従って30世帯中8世帯27%が日常生活支援限界世帯となる。

c、限界集落における高齢者福祉サービスのあり方
湯里地区6集落における在宅サービスによる在宅介護の限界点に達している世帯は、介護サービス受給世帯7と入院中の2世帯、障害者が同居する世帯2の合計11世帯20.3%である。また、美又地区2集落における在宅介護サービスによる在宅介護の限界点に到達している世帯は、施設入所世帯3、重度者世帯1及び認知症老人のいる世帯1である。在宅介護限界世帯は5世帯で16%である。8集落合計すると16世帯19%が在宅介護限界世帯である。

住民の生活圏拡大に伴う、サービスの未配達又は、交通手段の未整備による住民とサービスが未連結となっている。福祉サービスのネットワークを誰が（行政は遠くなっている）どう結んでいくのか検討課題である。

また合併による行政サービスの縮小。福祉制度の一元化による、サービス低下。福祉バスの運行やタクシー利用料割引制度がなくなっている。助成の再開や新しい交通システム整備を早急に検討する必要がある。

介護保険料や利用料の負担増により、介護サービスを受けたくても受けられない状況がみられる。所得保障とともに負担軽減策を積極的に導入すべきである。

以上の状況から、限界集落では施設サービスへの要望が高まっている。一方在宅サービスが伸び悩んでいる。20%近い在宅介護限界世帯への対応策を整えとともに、十分な量と質の保障された在宅サービス提供のあり方が求められている。

限界集落における生活困難性

a、湯里地区6集落の高齢者と生活困難性

表9：湯里地区生活困難

集落名	世帯数	経済困難	孤独感	住居問題	買物通院外出不便	山林農地管理	食事掃除家事困難	積雪被害	鳥獣被害	生活道管理
野田	8	0	0	1	2	1	2	0	0	0
西垣内	13	0	0	0	6	1	0	0	1	0
願成寺	8	1	1	1	4	0	0	1	0	0
郷	15	0	1	1	7	1	0	1	0	0
老原	6	0	1	0	1	1	1	2	0	0
矢滝	4	0	0	0	1	0	0	0	1	1
合計	54	1	3	3	21	4	3	4	2	1

買い物や通院など外出が不便とした世帯が21世帯で、38.8%ある。総回答数は42件であり、その50%が外出不便をあげている。

生活圏は大田市に属する。市役所や病院は大田市

にある。大田市までタクシーでは往復1万円、温泉津までは5千円以上必要となる。タクシー割引制度が合併によりなくなり、外出不便を感じることも多くなっている。

続いて、山林や農地に管理が高齢のために出来ない、積雪時の被害、修復が出来ないがそれぞれ4世帯、7.4%である。総回答数に対しては9.5%となる。

高齢により山林農地管理が難しくなっている。山林・農耕地は荒廃し、先年の大雨の被害により生活道路にも影響がでている。個人所有地といえども行政や民間による管理手法を検討する必要がある。残念ながら営農組合などは無い。また、雪害は少なくなっているが、冬場の凍結は狭隘急坂な生活道に大きな影響を与えている。老人の外出阻害の要因となっている。

続いて、孤独感を訴える者、住居に不安を抱える者、食事や掃除など家事に不安を抱える者がそれぞれ3世帯5.5%である。総回答数に対しては7.1%となる。

孤独感を訴えている2世帯は独居老人世帯である。また、三世代同居世帯においても話し相手がいないと孤独感を訴えているケースもある。同じ集落内の老人同士のコミュニケーションの場が求められる。独居老人世帯は声には出さないが、ほぼすべてが孤独感を持つのではないかと。緊急通報装置については設置世帯は皆無であった。行政からの整備計画は本町にはなかったであろう。緊急時対応策が望まれる。

庭や室内掃除や家事援助を独居老人2世帯が困難性を示している。息子と同居している老人世帯も1世帯同様に生活困難性を示している（ヘルパー派遣世帯だが、回数を増やす必要あり）。いずれも高齢により日常生活上の困難性が増してきたものと思われる。

続いて、鳥獣被害が2世帯、3.7%である。総回答数に対しては4.7%となる。願成寺集落では田畑を耕作している世帯はわずか1世帯になった。町からの鳥獣被害対策用電柵に対する補助は3世帯が合同して申請しなければ受け付けないという

厳しいもの。集落内では農耕地や山林が荒廃し鳥獣の出没回数が年ごとに増えている。電柵をしなくては個人所有地のみならず集落にとっても被害が出る状況である。1世帯でも助成可能な対応策が急がれる。

続いて、経済困窮、生活道路の補修管理がそれぞれ1世帯、1.8%である。総回答数に対しては2.3%となる。経済困窮を訴えている独居老人は、障害者手帳保持者でもある。最低生活保障の充実が望まれる。生活水準は都会より低いかもしれないがわずかの年金ではゆとりのある生活は営めない。限界集落での生存、生活の有価値性を再認識し、生活権と生存権を保持できる社会保障を徹底すべきではないか。生活道路補修については前回の洪水被害の後遺症が残っていることを示している。生活困難性に回答しなかった世帯は、植松集落では6世帯。新原集落では6世帯であり、いずれも65歳未満夫婦世帯か多世代同居世帯である。一方、何らかの生活困難性を示した世帯は17世帯59%で半数を超える。今回示された延べ37件の生活困難性は高齢者に特有の困難性であるとともに、限界集落化している中山間地域の社会的な生活困難性として理解し、集落を単位として行政による社会的解決策を図るべきであろう。

b、美又地区2集落の高齢者と生活困難性

表10：美又地区生活困難

集落名	世帯数	経済困窮	生活経費の負担増	孤独感	住居問題	買物通院外出不便	外出支援(付き添いなど)	山林農地管理	食事掃除家事困難	庭や道路の草取り	緊急時の対応(救急車含む)	風雨積雪被害不安	生活道路管理	不明
植松	17	0	1	1	4	3	2	1	3	2	1	0	0	0
新原	13	1	0	1	1	2	1	1	4	1	0	2	1	1 (不在)
合計	30	1	1	2	5	5	3	2	7	3	1	2	1	1 (不在)

生活保護世帯では灯油の値上がりなど生活費の捻出に苦慮している（1世帯）。夫が精神障害者の夫婦世帯では、年金とアルバイトでは経済的に

苦しいこと、転居も検討している（1世帯）。孤独感を示されたのはともに独居老人（2世帯）である。外出はデイサービスセンターと通院に限られる。家への来訪者はヘルパーである。福祉委員や外出支援ボランティアの見守りはあるが他人との接触の機会はきわめて少ない。精神的なケアの必要性は高い。以前はヘルパーが声をかけていてくれたが介護保険制度になってそうしたことがなくなったことを嘆く声も聞かれた。

日常生活支援上の生活困難（延べ18件）として、買物・通院など外出の不便さ（5世帯）、外出支援・付き添いの必要性（3世帯）、食事作りや室内の掃除など家事困難性（7世帯）・庭や道の草取り（3世帯）となっている。いずれも独居老人世帯もしくは老人夫婦世帯が多い。

買物通院不便は跡市まで4から5キロ、美又まで5キロ程度かかり、三世代同居世帯では子ども車に同乗し受診し、買物は子どもに買ってもらうのが一般的。しかし受診の不定時性や買物では自分の好みのものを行いたい希望が高く、子どもの車への同乗は限定され、外出の不便さはかわらない。

外出時に付き添う外出支援は独居老人世帯には欠かせない。同じ集落内に外出支援（外出支援に自家用車を出し、付き添いも行うボランティア）がある。

家事援助はヘルパー業務として利用者世帯には提供されているが、その提供量が不足していたり、介護保険認定外の独居老人世帯や老人夫婦世帯においても家事困難性を示している世帯がある。庭や道の草刈りの困難性を示す世帯は、独居老人世帯や老人夫婦世帯に多い。集落内の比較的若い世代がボランティアで草刈りをしているのが実情である。

高齢化による足腰の虚弱化から、トイレ風呂の改修、段差の解消のための住宅改修の必要性を示している（5世帯）。高齢化しても住み続ける意志を強く持ち住居改善の費用援助を希望している。緊急時の対応は独居老人世帯（1世帯）から示された。合併前では、金城町の負担によって緊急通

報装置が独居老人世帯に配置されていた。合併後民間会社に運営委託され、費用経費の自己負担が始まり多くの独居老人世帯は装置を取りはずした。代換えの対応策が望まれている。これまで、救急車を呼んでから病院到達まで2時間かかったという例がある。集落への進入路を間違えたものと思われるが、集落の医療生活圏は江津市であり、病院は江津市の方が近い。「旧金城町が浜田市に合併されているので、浜田市から救急車をよぶこととなる」とする行政側の見解に対し、疑問視する集落住民の声が聞かれる。住民の医療や生活圏域を重視した緊急時対応策を明示した現実的解決が急がれる。

山林管理・生活道路の管理（延べ3件）。営農組合による高齢者の稲作支援は高い評価を受けている。しかし、山林や耕作地の荒廃は目立っている。生活道路は車一台がやっと通える程度。バスの運行は困難でマイクロバスが何とか走れる。災害などにより生活道が寸断した場合は集落の孤立化が懸念される。

最近は少ないが雪害や風雨被害時の不安（2世帯、いずれも独居老人世帯）を示している。山間地のために急勾配の傾斜地に住居があり、凍結時の外出はとても危険。特に高齢者はこれまで風雨豪雪被害を経験しており、今でも不安が絶えない。

c、高齢者の生活ニーズ

なぜ限界地に住み続けるのか。湯里地区の住民の多くは出稼ぎ者であった。男性は左官や大工、女性は女中として都市での労働に従事。出稼ぎ者が何らかの理由でUターンし、古里で帰っている。もしくは長男で農家を継承している。限界集落住民に共通することだが、古里で生活をする安心感や帰属性を住民がもっている。また、ヨソクハデや石見神楽など伝統文化にたいする地域性保存継承意識も強く感じられる。

一人暮らし高齢者の割合が島根県東部よりも西部は圧倒的に高い。（05年国勢調査結果から）。

介護サービスは受けたくても受けられない。介護保険料や利用料のなど、年金からの天引きや現金支払いが経済的負担増となって利用の際の壁となっ

ている。福祉サービス・医療サービスは費用負担を伴わないように制度を再検討すべきではないか。年金が唯一の現金収入。そこから近隣との関係を維持するための冠婚葬祭にかかる費用負担が生活を圧迫。独居老人世帯は田畑を高齢のため放棄している。従って鳥獣被害が激しく、その管理は困難を極める。少ない年金生活ではあるが、出費は米・野菜・日用品から電気代・ガス代に至るまでかさんでくる。年間40万円に満たない年金生活ではぎりぎりの生活といえる。人としてゆとりのある生活にはほど遠い。

利用者の絶対数の減少と生活圏の拡大化によりサービス提供体制が極めて希薄になっている。従って限界集落内において普通の生活を営むことに困難性を示す。保育所、学校、医療、その他の社会サービス圏域の広域化とサービスの浸透連結をどう図っていくのか、具体的かつ緊急に検討をしなければいけない。

都市部では行政の切り落とししたサービスをNPO法人などが肩代わりして、急速にその数が増加している。反面、中山間地域にはNPOの設置は少なく、限界集落では行政サービスの切り捨てが直接的に住民に影響を及ぼしている。

高齢者の政策要望

a、湯里地区6集落の高齢者と政策要望

表11：湯里地区政策要望

集落名	世帯数	タクシー助成再開	移動手段確保	電動三輪助成	住宅助成	集落拠点整備活性	有害鳥獣対策	農地保全対策	医療の充実	福祉の充実	生きがい社会参加	商工業の振興
野田	8	4	3	1	1	2	2	1	0	0	0	0
西垣内	13	6	11	0	0	0	7	0	0	2	2	2
願成寺	8	4	4	0	0	0	3	2	0	0	0	0
郷	15	7	8	0	0	0	3	1	1	1	1	1
老原	6	2	4	0	0	0	1	1	0	3	1	1
矢滝	4	0	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0
合計	54	23	31	1	1	2	18	5	1	7	4	4

その他「都市交流の推進」、「弱者から募金・寄付金・介護保険料などの徴収をやめて欲しい」などがあった。

移動手段の確保が31世帯、57.4%であった。総回答数は97件であり、31.9%である。具体的には福祉バスの巡回やタクシー補助制度の復活である。平成19年8月30日に開かれた調査報告会の席上で地区社協会長は住民のアクセス確保のために「予約乗り合いタクシー制度」を行政とともに検討している旨発言があった。

続いてタクシー助成の再開が23世帯、42.5%であった。総回答数に対して23.7%である。

続いて有害鳥獣対策が18世帯、33.3%であった。総回答数に対して18.5%である。現在3世帯合同で申請した場合に助成する制度であるが、単独申請にも助成制度を適用できるように緩和して欲しい。集落単位で検討すべきことでもあろう。

続いて福祉の充実が7世帯、12.9%であった。総回答数に対して7.2%である。在宅介護サービスを利用しやすくすること、施設入所も可能にすること、経費負担を軽減することなどが望まれる。

続いて農地保全対策が5世帯、9.2%であった。総回答数に対して5.1%である。集落単位で対応策を行政側にも検討してもらいたい。また、営農組合の設置についても検討して欲しい。

続いて高齢者の生きがい、社会参加の対策、及び商工業の振興がそれぞれ4世帯、7.4%であった。総回答数に対して4.1%である。いずれも老人に対する生きがい・社会参加・就労の場を確保することを要望するものである。基幹的拠点として湯里地区に必要と思われる。

続いて集落拠点整備による集落活性化対策が2世帯、3.7%であった。総回答数に対して2.0%である。具体的には集会所の整備、特に高齢者向けに改修やミニデイ利用のための増築などである。いずれの集会所も老朽化しており、集落の拠り所を整備することは急務であらう。

続いて電動三輪車購入助成、住宅改造助成、医療の充実がそれぞれ1世帯、1.8%であった。総回答数に対して1.0%である。

b、美又地区 2 集落の高齢者と政策要望

表12：美又地区政策要望

集落名	世帯数	生活支援(買い物・配達・草刈り・声かけ)	移動手段確保(バス・タクシー)	住宅助成(段差解消・手すり設置含む)	生活道路の保全	集落拠点整備	有害鳥獣対策	農地山林保全	安心できる福祉保健医療の充実	緊急時の対応策(緊急通報や救急車も含む)	都市との交流による地域活性化	地域人材確保と人づくり	生きた社会参加就労の場の確保	農工商業の振興と就労の場の確保	伝統文化の継承	転居の助成	不明
植松	17	4	9	3	1	1	6	1	5	2	1	4	1	3	1	0	0
新原	13	2	8	1	0	1	2	0	2	0	0	0	2	1	1	1	1(不在)
合計	30	6	17	4	1	2	8	1	7	2	1	4	3	4	2	1	1(不在)

最も多い要望は移動手段の確保（17世帯）である。植松・新原集落住民の医療生活圏域は江津市であり跡市がもっとも近距離に位置する町である。浜田市金城町内では美又が最も近い町である。それぞれ4から5キロ程度離れている。集落の高齢者の要望は商店や診療所としては美又に、福祉施設は雲城まで、医療施設は江津市に、商店は跡市へ通うことのできる福祉バスや福祉タクシーを巡回（週に数回でもよい）してほしいと要望している。また、地区社協ではボランティア組織で高齢者の外出支援用車両の手配を行っており、保険や運行会社との調整など諸課題の解決に向けて検討を進めている。

生活支援に関わる援助の要望は6世帯ある。これは買物・配達・掃除・草刈り・声かけなど家事援助や手助けなどであり、高齢化に伴い社会生活能力の低下により生じたものである。介護保険制度では対応できるものではなく、市独自の生活支援策が必要となる。又、生活支援においても一部は集落内でボランティア活動がなされており評価できる。住民と集落単位の協力を得て行政で生活支援策を制度化する必要がある。

個別の対応策として、住宅整備への助成（4世帯）と緊急時の対応（2世帯）がある。いずれも個別の要望であるが、特に高齢化と移動手段の限定より地域関係の希薄化が憂慮される過疎地域では、個人的能力には限界があり、社会的対策を行う必要がある。また、集落での救急の際に、早い連絡があれば、集落の人々が協力しあえるとの地域住民の相互扶助能力を高める仕組みづくりをもとめる声もあがっている。

二つ目に多くあがった要望は、有害鳥獣被害対策である（8世帯）。営農組合を組織化して農業基盤の管理と維持をおこなっているが、サルやイノシシによる被害は毎年厳しいものになりその対策に追われているところである。行政からの支援策を強く要望している。加えて山林農地の保全対策（1世帯）がある。里山が崩壊し、山林農地の荒廃化を防ぐ抜本的対策が望まれている。

次に、安心して住み続けることのできる医療保健福祉対策とその充実である（7世帯）。施設福祉サービスはいつでも入所できる状況になく、町外や広島県の施設や病院に入らざるを得ない状況。施設整備の量的充実を要望している。在宅サービスは重介護型のデイサービスやホームヘルプの利用回数は少なく、経費負担の軽減も含めて利用回数の増加がはかれる方策を検討すべきであろう。また、移動支援や家事援助型のホームヘルプの利用増加・いきいきサロンやミニデイサービスなどの予防型の通所サービスを活性化することも必要である。さらに、見守りや声かけなどケアの専門家とボランティアが一体となって高齢者に精神的安心感を得るとともに、緊急時の対応策も検討すべきではないか。

集落の課題として生活道路の整備（1世帯）と集落拠点の整備・集会所の整備（2世帯）があがっている。道路は急峻でカーブも多くまた狭隘なためバスが入れない。集落を結ぶ生活道路を改修してほしいとの要望が出ている。また、集会所も集落人口の減少のために利用度合いが減少している。施設設備を改修整備し高齢者が自由に利用できる場として活性化してもらいたい。

転居の希望が1世帯からでている。集落機能の衰退と産業基盤の減少により、家計的困窮と生活困難性の高まりによる転出の希望である。仮にそうせざるを得ない場合は、転居に伴う費用や新居での住宅借り入れの際の援助方法を検討してほしい。集落と町の活性化と進行のために、地域人材の養成と人づくり（4世帯）、農商工業の進行と就労の場の確保（4世帯）、高齢者の生きがい・社会参加と就労の場の確保（3世帯）、伝統分化の継承と発展策（2世帯）、都市との交流による地域の活性化策（1世帯）などあわせて14件示されている。限界集落に住む住民の前向きで真剣な声を今後の地域活性化政策に反映してほしい。

c、美又地区2集落住民からの「合併の影響」と「政策要望」

表13：美又地区合併の影響

集 落 名	世 帯 数	農 協・ 郵便局 が遠く なった	行 政 サ ー ビ ス の 低 下	社 協 サ ー ビ ス の 低 下	介 護 経 費 の 負 担 増	全 般 的 政 策 批 判	営 農 組 合 へ の 評 価	ボ 移 ラ 動 ン・ 付 添 な ど 生 活 支 援 価
植 松	17	4	3	3	1	2	3	0
新 原	13	4	3	1	1	1	2	1
合 計	30	8	6	4	2	3	5	1

合併の影響として行政サービスの低下（6世帯）社協サービスの低下（4世帯）があがっている。行政サービスの低下では、役場が遠くなったと感じている（本庁の浜田市はきわめて遠いこと役場の福祉職員や保健師による声かけや見守りがなくなった 窓口の対応が悪い、誰に相談してよいか分からない 広報体制が雑になった。）など、実質的なサービス低下ではなく、職員の住民に対する姿勢や雰囲気、気楽に相談できないことなどが示されている。限界集落では高齢者がほとんどを占めており、きめの細かさや情報提供上の工夫、日常的なふれあいが重視されるのでこうした面で

の配慮を欠かすことはできない。

社協サービスの低下には、会費の負担感増やデイサービスなどのサービス受給回数の低下、ヘルパーによる声かけへの期待などが示されている。社協こそが行政と地域住民を結ぶ福祉政策のパイプ役としての自覚を新たにし、住民の声をきめ細かく吸い上げていく機能を充実させてほしい。

いずれも合併の影響といえるものかどうかは定かではないが、役場や社協それぞれの本来的役割を示す指摘内容と思われる。

美又地区の郵便局や農協がなくなり、美又地区に移ったために不便を感じている（8世帯）。特に高齢者のみの世帯に多くみられる。年金を引き下ろすためにタクシーを利用せざるを得ない実態もある。

介護制度の改定と合併が重なり、介護経費の負担が増したと解釈している高齢者が多い。いずれも、定額負担による負担増と、定額負担に比してサービス利用率が低い為に負担感が増加している。（3世帯）

郵政民営化など地方切り捨て政策と、合併による合理化推進への不安が全般的政策批判（3世帯）となって現れている。

営農組合による集落農業の継続と維持管理を高く評価する高齢者が多い（5世帯）。特に高齢化により営農ができなくなり農耕地が荒廃していかなくで、営農組合の活動は高齢者の生活の支えとなっている。

独居老人の移送や付き添い、又草刈りや掃除など集落住民によるボランティア活動を高く評価する高齢者がいた（1世帯）。制度の谷間であったり制度そのものが未整備であったりする過疎地域の福祉政策はきわめて遅れているといえる。そうした中でボランティアによる自主的救済活動が継続している。今後はこの活動を支援し、行政とも連携して生活支援制度を構築することが望まれる。

d、限界集落における政策課題と展望

今回調査の対象となった8限界集落における、政策要望をまとめると次の3点に集約される。 僻地で生活できるだけの年金の保障 介護保険料や利用

料など公的経費の負担減 交通費の負担軽減措置を図ることが求められている。

営農組合による集落農業の継続と維持管理が高く評価されている。また、独居老人の移送や付き添い、又草刈りや掃除など集落住民によるボランティア活動も高く評価されている。このような、共同で営農活動を維持していく試みや、住民の助け合いボランティア活動、また伝統文化（石見神楽）の継承に限界集落住民の誇りと気概を見いだすことができる。限界集落という言葉をはなかえし、限界的生活状況を飲み込み噛み砕いて、元気の源として生活し続ける集落住民に敬意を表したい。また、限界集落に住む高齢者の生活能力と精神的たくましさを再評価するとともに、人間的価値に視点を置いた地域政策福祉政策の展開が求められている。

6. 過疎地域等における今後の集落対策のあり方

国土交通省の「平成18年度現況把握調査」によれば、集落消滅要因を 集団移転事業による移転 公共事業による移転 廃坑による廃村等 自然災害による分散転居 自然消滅 その他 不明の7項目に分類している。からは行政が何らかの形で関与しており地域施策の結果によるものなので事前に行政として対応策を図って当然のことである。の自然消滅集落は平成11年調査時に以降消滅した集落（191集落）の58.1%（111集落）を占めている。自然消滅に至った理由を環境、生活、産業、道路交通、医療福祉、生活水準などの側面から把握することが求められている。

今回の限界集落高齢者生活調査結果から、過疎地域等における限界集落の実態と住民の生活維持と集落維持に係る取組等を踏まえた上で、今後の集落対策のあり方を検討する上での視点を整理した。

(1) 集落の荒廃や消滅に対する3つの基本視点からの集落対策の検討

国土交通省の「平成18年度現況把握調査」によれば「向こう10年間に400余りの集落で消滅の可能性がある」とされているが、我が国全体が人口減少社会

に突入したことを踏まえると、今後過疎地域等における集落の消滅が加速することが危惧される」としている。

今回の限界集落住民生活調査においても消滅した集落の跡地では、住宅や水田等の管理が行われず災害の危険性が高まったり、景観が阻害されたりするおそれがあることが住民から指摘されている。このままでは耕作放棄を追認し、一気に山里荒廃へと進むおそれがある。単なる国土保全という観点からの集落対策ではなく、人間の生活を主体として総合的な次の3つの観点から集落対策を検討する必要がある。

限界集落に住み続けることの価値認識（人間としての生存権・生活権の実質的保障）を基点とすること

環境資源に着目した限界集落の公益的機能やルーラルアメニティの維持・増大の必要性の再認識した上で、自然環境保全と人類生存環境保持の思想的基盤の確立をおこなうこと

自然と共生する循環型社会の先進地としての地域運営（集落の維持と再生の為の支援政策）を目指すこと

(2) 集落の実態や現状に即した社会的サービスの提供

集落は地域における最も基本的な生活圏であり、生活を維持する上で最低限の社会的サービスが提供されることが必要である。このような社会的サービスとしては、バスなど日常生活を支える交通手段の確保や生活環境基盤の整備、食料品・生活必需品の調達や郵便・金融などのサービス、医療・福祉などの生活支援サービスなどが挙げられる。

その際集落を基点とした、生活圏域・福祉圏域・医療圏域・産業圏域を検討すべきである。現状ではそれぞれの圏域拠点が行政区単位で中核市を拠点として展開している。従って、中核市にリンクする周辺部の集落という構図から抜けきれない。施設整備、サービス拠点を中核市の配置することを否定するのではなく、集落住民と社会サービスが密着し利用可能な形態をそれぞれの集落からみずえたサービス提

供のあり方を再検討すべきであろう。

そのためには、日常で必要なサービスを一カ所で受けることができるシステムの構築、近隣集落との連携によるサービスの提供、さらには、行政だけではなく、地域住民や民間事業者、NPOなど多様な担い手との連携・協働など、地域の特性やサービスの特性に即した社会的サービスの提供の手法が考えられる。

その際も集落高齢者の生活を基点とした、道路交通整備、上下水道の確保、精神的ケア、緊急時対応の整備を行うべきである。また、生活維持のための最低生活基盤整備を早急に図ることと、激変する集落環境と集落生活様式の変化に対応できる、人間らしい生活を維持していくための経済保障が求められている。

一方、条件の厳しい集落では今後人口減少と高齢化が一層深刻になることが予想され、こうした社会的サービスを持続的に提供することが大きな課題となる。

人口減少・高齢化が進行する中で必要な社会的サービスを提供し集落を維持していくためには、行政が地域の実情や住民ニーズをきめ細かに把握した上で、効率的で持続可能な地域経営の仕組みを作ることが必要である。

次に、今回行政へのヒアリング調査において報告を受けた、行政（市町村や社会福祉協議会）のおこなう過疎集落対策の具体例を4点あげる。

浜田市三隅町の「地区協議会（旧三隅町）による民間委託・ひゃこるバス運営事業」と「NPO法人による高齢者障害者向け移動支援事業」の事例。

大田市温泉津町湯里地区の市民提案型事業である「予約乗り合いタクシー事業」の事例。

浜田市金城町美又地区社会福祉協議会の「NPO法人による移動支援事業構想」の事例。

浜田市三隅町井野地区の「井戸掘削補助事業」の事例。

(3) 住民発意による集落活性化の取組への支援
過疎地域では、早くから人口減少や高齢化に直面

し、地域コミュニティの崩壊への危機意識を住民自身が強く持っていたことから、早くから集落の持つ自治的な機能を再評価し、その機能の維持・保全を図る取組を住民主導で展開してきたところも少なくない。今回調査においても、地域文化の継承（石見神楽）や集落景観の保全など、地域アイデンティティの形成を通じて集落への愛着や帰属意識を高めることにより、集落活性化を図っている取組がみられる。

また、行政としても、住民の地域づくりに対する自発的な活動を支援し、住民主体での新たな組織づくりを促すなど、積極的に住民を参画させることにより集落機能の維持と集落活性化を図る施策を考えており、市町村ごとに創意工夫もみられる。

こうした住民発意による集落対策に対して、行政はいわば「地域アドバイザー」としてその取組を側面的に支援していくとともに、多様な主体の参画を促し、活力ある集落づくりを展開する機会を拓げていくことも重要である。

限界集落住民が今最も求めているのは、人材ではないか。地域活動のリーダー不足、農林業の後継者、田畑や山林の荒廃を防止するための管理人、保健・看護・介護等専門職の派遣、生活支援援助者等々。行政職員、看護・介護専門職員、農林業後継者や管理者をどう派遣するか検討すべきであろう。学生やNPOボランティア、都市農村人材交流、農村留学なども大切だが、行政が本腰を入れて実現可能な対応策を住民とともに検討すべきとおもわれる。

浜田市は合併にあたり自治区構想を提案し、旧町村を自治区として自治区住民協議会を組織化している。また、集落組織レベルでは「新しい住民自治組織によるまちづくりシステム」を提案しているので、その4つのポイントを示す。

自治会単位での地域課題の抽出と、集落点検マップの作成

地区まちづくり推進委員会とまちづくり会議
地域振興アドバイザー派遣制度

地域のお宝マップの作成

(4) 限界集落住民が取り組んでいる先進事例を再評価し維持する方策の検討

限界集落は、農林水産業の振興からは見捨てられてきた地域であり、再開発や新規産業の導入には大きな困難が伴う。再開発や新規産業の導入はほとんど不可能に近い。従って従来型の農業の広域的集団的営農管理の方法を模索する必要があるのではないか。

今回の限界集落の調査から、産業の保全や維持管理に営農組合が大きな役割を果たしていることが判明した（浜田市金城町美又地区植松集落・新原集落における営農組合の事例）。高齢化に伴い耕作できなくなった田畑を、営農組合に参加した集落の手によって維持し、あわせて環境保全にも貢献している例をもっと積極的に評価すべきではないか。営農組合が今後も維持できるよう人材の派遣や資金の導入を積極的に行う政策や制度をあらたに検討する必要があるいはしまいか。

また、今回の限界集落調査から明らかになったNPOや地区社協によるボランティアを中心とした、福祉バスや巡回バス、福祉タクシーの運行、住民の相互扶助的移動支援や見守り活動など積極的に評価すべきではないか。

また、集落の誇りとして伝統文化をかるうじて保持し、集落への帰属意識を維持している例も積極的に評価すべきではないか。確かにリーダー人材不足や集落人口の急激な減少及び高齢化は、集落への帰属意識の崩壊という住民の精神面への悪影響が顕著である。そうしたなかで、集落住民の相互扶助意識と伝統文化を拠り所にした集落への帰属意識の保持は最も重視すべき点ではないか。それらを今後どのように支えていくのか、住民と行政が十分話し合っ、新しい制度化への道を見つけていくことが求められている。

24代続いた家が朽ち果て、山林に還元されていく姿を、残った住民が毎日看取り続けている。過去800年続いた集落も、昭和・平成のわずか20年～30年間で消滅へ向かっている。過疎地域の農漁村集落は、今大きな歴史的転換期にさしかかっているといえる。

本研究は、平成16年度から平成19年度の文部科学

省科学研究費、研究課題「限界集落における高齢者福祉に関する研究」（一般研究C・課題番号16530394）により行われています。集落調査スタッフとして、佛教大学浜岡政好教授、岡崎祐司教授、関谷龍子講師、岩手県立大学佐藤嘉夫教授、大阪樟蔭女子大学林彌富元教授、島根県立大学魁生由美子准教授に参加いただきました。また浜田市社会福祉協議会金城支所及び大田市社会福祉協議会温泉津支所には事前調査資料の提供などの協力を得ました。厚く感謝の意を表します。

注

1. 国民生活センター編「現代日本の山村生活」1985年3月発行
2. 総務省自治行政局過疎対策室編「平成16年度版『過疎対策の現況について』概要版」2005年7月発行
3. 「平成18年度現況把握調査」では、「過疎地域等における集落の実態」として次のように記述している。

「集落の状況は、その集落のおかれた地理的条件や気象条件、歴史的経緯等にも大きく影響されるため、地域性がある。例えば、中部・近畿・四国などの地域では山間地の集落の割合が高く、北海道や東北などの地域では平地の集落の割合が比較的高い。集落規模を見ると、中国・四国・北陸などでは小規模集落が多く、逆に近畿・東北・九州などでは比較的小規模集落は少ない。また、高齢者割合では、中国・四国などで高齢者割合の高い集落が多い。地形的な末端集落も、四国圏では約1割を占めるが、北海道、東北、九州では約5%程度となっている。

しかしながら、このような地域性はあるものの、過疎地域等における集落全般について見られる傾向も多い。前回調査時（平成11年）と比べると、全国の人口はほぼ横ばいであるのに対し、過疎地域等の人口は約1割減少している。この結果、全国的に集落の小規模化が進んでいる。また、全ての地域で高齢化がさらに進んでおり、特に、北海

道・東北・九州では高齢化が急速に進んでいる。また、前回調査時と比較すると、集落の平均人口は減少しているものの平均世帯数は増加しており、高齢者割合も前回より大きくなっていることから、過疎地域等の集落における世帯分離と一人暮らし高齢者の増加等の世帯動向がうかがえる。

また、地方分権改革の進展の中、市町村合併が進展しており、平成10年度末には3,232あった市町村が、平成17年度末には1,821と市町村の数は大幅に減少している。この結果、全体として市町村の区域が広がっており、集落から役場の本庁までの距離は広がる傾向にある。」

気になるのは通行距離である。「役場まで20km以上離れている集落」の調査指標は車を保持して使用する事を前提としていえると考えられる。多くの高齢者は車を持たず社会生活上の困難性が極めて高く、移動手段の確保が重要課題となっている。徒歩で5km1時間かかる。徒歩で20分、1～2kmの通行距離を調査指標として検討すべきではないか。生活者住民の視点で考えた調査指標を持つことが必要ではなからうか。

続いて「過疎地域等の中でも条件の厳しい集落の実態」として次のように記述している。

「過疎地域等における62,273集落の約1割は世帯数10世帯未満の小規模集落である。集落のおかれている条件が厳しくなるほど小規模集落の割合は高くなっており、集落の条件ごとに世帯数10世帯未満の集落の割合を見ると、役場（本庁）までの距離が20km以上離れている集落では約15%、山間地の集落では約2割、地形的に末端にある集落ではさらに小規模集落が多く、世帯数10世帯未満の集落が約3割を占めている。

また、過疎地域等における集落では高齢者の割合も高くなっており、65歳以上の高齢者の割合が50%以上の集落が全体の1割以上を占めている。これも集落のおかれている条件が厳しくなるほど高齢者の割合が高くなっており、高齢者割合50%以上の集落の割合を見ると、役場（本庁）までの距離が20km以上離れている集落では約2割、山間地の集落では約25%、地形的に末端にある集落で

は約35%を占めている。

地形的に末端にある集落とそうでない集落との間で人口規模や高齢化の状況等に大きな開きが生じているが、地形的に末端にある集落は市町村の中でも周辺部に位置することが多く、同じ市町村内であっても中心部と周辺部での集落の状況の違いがうかがえる。

このように、山間地や地形的に末端にある集落は、他の集落よりも人口規模が小さく高齢者の割合も高く、人口減少や高齢化の影響も大きい。」

また「集落機能の維持状況に関する実態」を次のように記述している。

「集落機能の状況についてみると、全体の約15%（8,859集落）では、機能が低下もしくは維持困難になっている。特に、小規模集落や高齢化の進んだ集落ではその傾向が顕著であり、集落規模が10世帯未満の集落では、約半数の集落が、機能低下もしくは維持困難と考えており、高齢者割合が50%以上の集落では、約4割の集落が、機能低下もしくは維持困難と考えている。また、役場（本庁）からの距離が20km以上の集落の約25%、山間地の集落の約3割、地形的に末端に位置する集落の約4割が、同様に機能低下もしくは維持困難と考えている。

ここでもまた、条件の厳しい集落ほど集落としての機能の維持が困難になっているが、特に小規模化や高齢化による要因が大きく影響していることがうかがえ、集落機能の維持のためには、担い手の確保が不可欠であると考えられる。」

（参考）国土交通省が示す集落機能の3類型

資源管理機能：水田や山林などの地域資源の維持保全に係る集落機能

生産補完機能：農林水産業等の生産に際しての草刈り、道普請などの相互補助機能

生活扶助機能：冠婚葬祭など日常生活における相互扶助機能

集落維持の方法としてまず「担い手の確保」が考えられるが、藤山浩氏（島根県中山間地域研究センター主任研究員）は2000年国勢調査島根県郡部町村の集計データより、「県内中山間地域人口

を最も特徴づけるものは、人口の28.9%が60代・70代で占められている」として「特に65歳～74歳のいわゆる前期高齢者世代は構成比で15.9%に上り、実に6人に1人がこの年齢層という、まさに『主力世代』を形成している。」とし、島根県の中山間地域では現在「主力世代」の引退局面が始まっているとも述べている。

限界集落では地域組織の世話役（自治会長、民生員、社協役員、PTA役員、農協役員など地域リーダーであり集落機能の中核を占める人）の人材不足で、同一人に役が集中し「役害」という現象が起こっている。集落の世話役は55歳～65歳代に集中し、美又地区調査では過労で倒れた事例も見られる。

4. 大野晃氏は「経済」（新日本出版社1991年7月号）「山村の高齢化と限界集落 - 高知山村の実態を中心に - 」という論文の中で「限界集落」概念を明らかにしている。

大野晃氏は最近の論文「限界集落と沈黙の林」（月刊地域づくり：平成19年8月号：財団法人地域活性化センター）において、限界集落に住む老人の姿を次のように活写している。

『現代山村の姿は 独居老人が滞留する場と化したむら。人影もなく、一日誰とも口をきかずにテレビを相手に夕暮れを待つ老人。天気が良いれば野良に出て野菜畑の手入れをし、年間三十六万円の年金だけが頼りの家計のため、移動スーパーの卵の棚に思案しながら手を伸ばすしわがれた顔。

バス路線の廃止に交通手段を失い、タクシーでの気の重い病院通い。一カ月分の薬を頼んだが断られ、二週間分の薬を手に入れたアジの干物を買って、家路を急ぐ老人。テレビニュースの声だけが聞こえるトタン屋根の家が、女主人の帰りを待っている

むら。

家の周囲を見渡せば、めぐら地（家周りの田畑）に植えられた杉に囲まれ、日も射さない主人なき廃屋。苔むした石垣が階段状に連なり、かつて棚田であった痕跡をそこにとどめている杉林。

何年も人の手が入らず、間伐はおろか、枝打ちすらされないまま放置されている線香林。日が射さず、下草も生えないむき出しの地表面。野鳥のさえぎりもなく、枯れ枝を踏む乾いた音以外に、何も聞こえない「沈黙の林」。田や畑に植林された杉に年ごとに包囲の輪を狭められ、息を凝らして暮らしている老人。

これが、病める現代山村の偽らざる姿であり、「限界集落と沈黙の林」はまさにその象徴である。限界集落の増加は、山村の人びとの暮らしを困難なものにしているだけでなく、「山の荒廃」をも招き、自然環境にも大きな影響を及ぼしている。

住み処を奪われた野鳥が姿を消し、保水力を失い荒廃した人工林は、水枯れの沢を生むだけでなく、時として鉄砲水を発生させ、これが川底を変え、水生昆虫やエビ、カニ、川魚の住み処を奪う。また、線香林が部分的林地崩壊を招き、むき出しの表土が雨で河口に流され、これが沈殿堆積し、磯枯れした死の海をつくり出している。

保水力の低下した山は、渇水問題や鉄砲水による水害を発生させ、これが下流域の都市住民や漁業者の生産と生活に大きな障害を生んでいる。

それゆえ、「限界集落と沈黙の林」に象徴される山村の問題は、下流域の都市住民や漁業者にとって、対岸の火事で済まされなくなってきており、いまや国民総意で山村の問題を考えなければならない段階にきている。』

（平成19年11月29日受理）